



Notat om kommunal planlægning for vindmøller

Anker, Helle Tegner

Publication date:
2016

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Anker, H. T., (2016). *Notat om kommunal planlægning for vindmøller*, 15 s., IFRO Udredning Nr. 2016/26

IFRO Udredning



Notat om kommunal planlægning for
vindmøller

Helle Tegner Anker

IFRO Udredning 2016 / 26

Notat om kommunal planlægning for vindmøller

Forfatter: Helle Tegner Anker

Dette notat er udarbejdet på foranledning af en forespørgsel fra Energistyrelsen.

Udgivet december 2016 (udarbejdet februar 2016)

Se flere myndighedsaftalte udredninger på www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/

Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg
www.ifro.ku.dk

Forord

Dette notat er udarbejdet på foranledning af en forespørgsel fra Energistyrelsen om bl.a. kommunal planlægning for vindmøller set i lyset af Energistyrelsens overvejelser vedrørende en mulig udbudsordning for vindmøller på land.

Notatet er baseret på eksisterende viden og erfaringer, der bl.a. er indhentet under forskningsprojektet Wind2050 finansieret af Innovationsfonden (tidligere Det Strategiske Forskningsråd). Der er under Wind2050-projektet bl.a. i forsommeren 2015 gennemført en interview-undersøgelse om kommunal planlægning for vindmøller. I interview-undersøgelsen, der blev udført af videnskabelig assistent Tine Reimer, indgik svar fra 56 kommuner.

Februar 2016

Indholdsfortegnelse

1. Retlige rammer - planloven mv.	4
1.1. Indledning	4
1.2. Kommuneplanlægning – retlige rammer	4
1.3 Konsekvensvurderinger	7
2. Kommuneplanlægning – udfordringer i praksis	9
2.1. Vigende politisk opbakning	9
2.2. Forskellige planlægningsmodeller	10
2.3 Opsamling	11
3. Kommunal planlægning for vindmøller og udbudsmodeller	12
Referencer	15

1. Retlige rammer - planloven mv.

1.1. Indledning

Planloven¹ fastsætter de grundlæggende retlige rammer for kommunal planlægning for vindmøller. Loven suppleres af bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til vindmøller (vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen),² der indeholder mere specifikke krav til den kommunale planlægning. Desuden findes der i anden lovgivning en række krav, der skal iagttages i forbindelse med den kommunale planlægning for vindmøller. Det gælder ikke mindst miljøvurderingslovens³ krav om strategiske miljøvurderinger (SMV) i forbindelse med udarbejdelse af planer og habitatbekendtgørelsens⁴ beskyttelse af både Natura 2000-områder og de såkaldte bilag IV-arter i overensstemmelse med habitatdirektivets bestemmelser.

Planlovens plansystem angår den fysiske planlægning, dvs. arealrelateret planlægning.⁵ I den gældende planlov findes tre planlægningsniveauer i form af landsplanlægning, kommuneplanlægning og lokalplanlægning. Mens Erhvervs- og Vækstministeriet har ansvar for landsplanlægningen, har kommunerne ansvaret for kommune- og lokalplanlægning. I det følgende fokuseres på kommuneplanlægningen for vindmøller, der også kan betegnes som en strategisk (fysisk) planlægning, dvs. at der gennem udpegning af potentielle vindmølleområder i princippet sker en mere overordnet, strategisk afvejning og koordination af forskellige arealanvendelsesinteresser. Lokalplanlægning har derimod karakter af en detaljeret planlægning for konkrete projekter.

Plansystemet er baseret på et såkaldt planhierarki og rammestyringsprincip, hvor ”trin-lavere” planer ikke må stride mod ”trin-højere” planer. Eksempelvis må kommuneplaner ikke stride mod landsplanlægningen og lokalplaner må ikke stride mod kommuneplanen. Såfremt der udarbejdes en lokalplan, der ikke er i overensstemmelse med den gældende kommuneplan, må der ske en ændring af kommuneplanen – typisk i form af et kommuneplantillæg. Sidstnævnte forekommer hyppigt i praksis både for så vidt angår vindmøller og andre anlæg.

1.2. Kommuneplanlægning – retlige rammer

Planloven fastsætter nærmere rammer for, hvornår der skal laves en kommuneplan, hvad en kommuneplan kan/skal indeholde, hvilken retsvirkning den har og hvordan den skal udarbejdes. Disse rammer skitseres kort nedenfor med særligt fokus på kommuneplanlægning for vindmøller.

1.2.1 Kommuneplanpligt

Der skal udarbejdes en kommuneplan for hver kommune, jf. planlovens § 11, stk. 1. Kommuneplanen skal omfatte en periode på 12 år. Kommunalbestyrelsen skal hvert fjerde år i forbindelse med udarbejdelse af en strategi for kommuneplanlægningen tage stilling til, om kommuneplanen skal revideres i sin helhed eller om der skal ske en hel eller delvis genvedtagelse af

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 af lov om planlægning.

² Bekendtgørelse nr. 1590 af 10. december 2014 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

³ Lovbekendtgørelse nr. 1533 af 10. december 2015 af lov om miljøvurdering af planer og programmer.

⁴ Bekendtgørelse nr. 1828 af 16. december 2015 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

⁵ Dette må ses i modsætning til bl.a. infrastruktur- eller sektorplanlægning, f.eks. strategisk energiplanlægning.

kommuneplanen, jf. § 23 a. I de fleste kommuner sker der en hel eller delvis revision af kommuneplanen hvert fjerde år – den seneste revision skete i 2013 i de fleste kommuner. Mellemkommende ændringer af kommuneplanen sker ved udarbejdelse af kommuneplantillæg.

For så vidt angår kommuneplanlægning for vindmøller fremgår det af planlovens § 11 a, nr. 5, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for beliggenheden af tekniske anlæg. Endvidere fremgår det af vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen, at vindmøller kun kan opstilles inden for områder, der er udpeget til vindmølleområder i kommuneplanen. Det gælder dog ikke for husstandsmøller, der opstilles i umiddelbar tilknytning til eksisterende bygningsanlæg. Det gælder heller ikke for vindmøller med en totalhøjde over 150 m, da kommunerne ikke har kompetence til at planlægge for sådanne møller, medmindre der er tale om forsøgsmøller.⁶

Der kan formentlig ikke af planlovens § 11 a, nr. 5 udledes en egentlig positiv forpligtelse for alle kommuner til at udpege mulige vindmølleområder i kommuneplanen.⁷ En sådan positiv forpligtelse kan heller ikke udledes af vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen.⁸ Der er således alene tale om en indirekte forpligtelse til i kommuneplanen (eller et kommuneplantillæg) at udpege potentielle vindmølleområder, idet udpegning er en forudsætning for, at vindmølleprojekter kan gennemføres. Der kan dog argumenteres for, at alle kommuner i det mindste bør tage stilling til, om der skal ske udpegning af potentielle vindmølleområder i kommuneplanen. Såfremt der ikke sker en forudgående strategisk planlægning i form af udpegning af potentielle vindmølleområder i kommuneplanen, hindrer det dog ikke, at der i forbindelse med et konkret projekt ved et kommuneplantillæg sker udpegning af området som vindmølleområde. I sådanne situationer kan det imidlertid hævdes, at kommunen forpasser muligheden for en strategisk styring af vindmølleudbygningen.

1.2.2 Kommuneplaners indhold

En kommuneplans indhold skal være begrundet i planlægningsmæssige hensyn.

Planlægningsmæssige hensyn er ikke klart afgrænset i planloven, men knytter sig navnlig til planlovens formålsbestemmelse og den fysiske planlægnings karakter. Ifølge planlovens formålsbestemmelse skal den sammenfattende (fysiske) planlægning forene de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen. Planlægningsmæssige hensyn omfatter således en bred vifte af hensyn og interesser, der knytter sig til arealanvendelsen og den fremtidige udvikling heraf. Det omfatter såvel samfundsmæssige og funktionelle hensyn som æstetiske, herunder landskabsmæssige, hensyn. Under de funktionelle hensyn kan bl.a. henregnes behovet for at sikre en hensigtsmæssig opdeling af arealanvendelsen bl.a. for at undgå eller begrænse miljøgener eller påvirkning af naturområder. Det afgørende er, at der gennem dispositioner vedrørende arealanvendelsen sker en varetagelse af sådanne hensyn. Eksempelvis anses ejerforhold ikke at udgøre et relevant planlægningsmæssigt hensyn, idet det ikke umiddelbart er et arealrelateret hensyn, om bygninger eller andre anlæg er ejet af den ene eller den anden persongruppe.⁹ Det betyder bl.a., at der hverken i en kommuneplan eller en lokalplan kan fastsættes bestemmelser om helt eller delvist lokalt ejerskab til vindmøller.

⁶ Ved forsøgsmøller forstås ifølge bekendtgørelsens § 2, stk. 2 serie 0-møller, prototypecertificerede møller og vindmøller ombygget til brug for forsøg iht. bekendtgørelse om teknisk certificeringsordning af vindmøller i Danmark.

⁷ For biogasanlæg antages der dog med støtte i den eksplicitte omtale af biogasanlæg i § 11 a nr. 5 og lovforarbejderne at eksistere en sådan positiv forpligtelse til udpegning af potentielle områder for biogasanlæg, medmindre det ikke kan anses for relevant for den enkelte kommune, se bl.a. Anker, H.T. (2013), Planloven. Kommenteret, s. 216.

⁸ Det oprindelige vindmøllecirkulære fra 1994 (cirkulære nr. 21/1994) indeholdt en klar forpligtelse for kommunerne til at udpege vindmølleområder med en frist fastsat til 1. juli 1995.

⁹ En specifik undtagelse herfra blev dog indføjet i planloven ved lov nr. 221 af 3. marts 2015, hvor det udtrykkeligt blev angivet, at der gennem planlægning kan sikres en vis andel af almene boliger.

En kommuneplan skal indeholde såvel *retningslinjer*, jf. § 11 a, som *rammebestemmelser*, jf. § 11 b. Sidstnævnte er først og fremmest rammer for efterfølgende lokalplanlægning. Sndringen mellem retningslinjer og rammebestemmelser fremgår ikke nødvendigvis klart af de enkelte kommuneplaner. Såvel retningslinjer som rammebestemmelser skal udformes med en tilstrækkelig klarhed og præcision.

Vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen fastsætter mere specifikke krav til indholdet af kommuneplanlægningen for vindmøller. Det fremgår af bekendtgørelsens § 3, stk. 1, at i retningslinjer for et vindmølleområde skal området eller områdets størrelse være tilpasset den påtænkte vindmøllegruppe eller enkeltstående vindmølle. Hermed forudsættes formentlig en mere præcis afgrænsning af området frem for udpegning af et større område som potentielt vindmølleområde til flere projekter. Endvidere fremgår det af vindmølleplanlægningsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, at rammebestemmelser skal angive det forventede maksimale antal møller og totalhøjde.

I overensstemmelse med de almindelige krav til kommuneplanlægning skal de afgrænsede områder, der knytter sig til kommuneplanens retningslinjer og rammebestemmelser vises på et kort. Det er ikke tilstrækkeligt, at der formuleres generelle retningslinjer for lokalisering af f.eks. vindmøller uden en tilhørende afgrænsning af områderne på et kort. Et sådant krav om egentlig udpegning på kort er bl.a. fastslået af Natur- og Miljøklagenævnet i en sag om udpegning af områder til mulig lokalisering af biogasanlæg.¹⁰ I sagen fandt nævnet, at kommuneplantillæggets overordnede retningslinjer om, hvilke hovedhensyn, der skulle tages ved lokalisering af biogasanlæg og generelle rammebestemmelser, ikke var tilstrækkelige til at opfylde planlovens krav, selvom de var ledsaget af tre kortbilag, men uden angivelse af målestok. Ifølge nævnet skal der være tale om målfaste kortbilag samt præcise retningslinjer og rammebestemmelser.

Med vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen blev det i december 2014 udtrykkeligt fastsat, at kommunerne ikke må fastsætte generelle retningslinjer, der øger afstandskravet til nabobeboelse på mindst 4xtotalhøjden, ligesom der heller ikke må fastsættes generelle bestemmelser om vindmøllers totalhøjde. Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at der ved udpegningen af de enkelte vindmølleområder efter en konkret vurdering sikres et øget afstandskrav til nabobeboelse. Bestemmelsen sigter mod at undgå, at kommunerne laver egne generelle ”regler” for vindmøller i modstrid med det forvaltningsretlige forbud mod at ”sætte skøn under regel”. Det indebærer, at et øget afstandskrav eller en maksimal totalhøjde på f.eks. 80 m skal være konkret begrundet i forhold til det enkelte område ud fra planlægningsmæssige hensyn.

Der er heller ikke noget til hinder for, at det i kommuneplanens retningslinjer angives, at forskellige (planlægningsmæssigt relevante) forudsætninger skal være opfyldt i forbindelse med projekternes realisering. Eksempelvis er det antaget, at det i en kommuneplan kan forudsættes, at der sker opkøb eller nedlæggelse af boliger med henblik på overholdelse af afstandskravet på mindst 4xtotalhøjden.¹¹ Tilsvarende vil der i en kommuneplan formentlig også kunne angives forudsætninger om, at der skal tilbydes opkøb inden for en større afstand end de 4xtotalhøjden. Det skal dog påpeges, at der ikke i en efterfølgende lokalplan kan fastsættes bestemmelser, der indebærer en handlepligt. Er der angivet sådanne forudsætninger i en kommuneplan, bør

¹⁰ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 14. februar 2014, j.nr. NMK-33-01391, NMK-34-00305, NMK-41-00209 (MAD2014.73).

¹¹ Se Naturstyrelsen (2015) Vejledning om planlægning for og opstilling af vindmøller, s. 17.

forudsætningerne være opfyldt før lokalplanens vedtagelse eller eventuelt indgå som vilkår i en VVM-tilladelse.¹²

Vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen indeholder i øvrigt et særligt vurderingskrav i de situationer, hvor der planlægges for vindmøller nærmere end 28 gange totalhøjden fra eksisterende eller planlagte vindmøller, idet redegørelsen til planforslag skal belyse påvirkningen af landskabet og oplyse, hvorfor påvirkningen anses for ubetænkelig. Kravet var i det tidligere vindmøllecirkulære knyttet til lokalplanlægningen, men gælder nu for kommuneplanlægningen og forudsætter således en vis grad af præcision i udpegningen.

1.2.3 Retsvirkning

En kommuneplan er ikke bindende for borgerne. Kommuneplanen har alene retsvirkning for kommunen selv, idet kommunen er forpligtet til at virke for kommuneplanens gennemførelse, jf. planlovens § 12. Denne forpligtelse har dog ikke noget klart indhold og indebærer alene en ”blød” forpligtelse til at inddrage kommuneplanen som et relevant hensyn ved administrationen af lovgivningen, f.eks. ved meddelelse af landzonetilladelser. Desuden kan kommunen til enhver tid ændre den gældende kommuneplan ved udarbejdelse af et kommuneplantillæg. At et område er udpeget som vindmølleområde i en kommuneplan indebærer derfor ikke nogen sikkerhed for, at der vil blive opført vindmøller i det pågældende område eller for, at der ikke kan opføres vindmøller uden for det udpegede område.

1.2.4 Procedure

Når der skal udarbejdes en kommuneplan eller ske ændring af kommuneplanen ved et kommuneplantillæg skal procedurekravene i planlovens kapitel 6 overholdes. Procedurekravene sigter først og fremmest mod inddragelse af offentligheden. Der er som udgangspunkt krav om en forudgående inddragelse af offentligheden i form af indkaldelse af ideer og forslag forud for udarbejdelse af forslag til kommuneplan eller kommuneplantillæg, jf. § 23 c. Det gælder dog ikke, hvis den pågældende ændring har været omfattet af kommuneplanstrategien. Kommunalbestyrelsen fastsætter en rimelig frist for indgivelse af ideer og forslag. Herefter kan der udarbejdes og vedtages et forslag til kommuneplan eller kommuneplantillæg. Forslaget skal i offentlig høring i mindst 8 uger, jf. § 24, inden forslaget kan vedtages endeligt.

Vedtagelse af planforslag og endelig plan kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, dvs. spørgsmål om overholdelse af procedurekrav, planoverensstemmelse mv.

1.3 Konsekvensvurderinger

Lovgivningen indeholder krav om udarbejdelse af forskellige (miljø-)konsekvensvurderinger. I forhold til kommuneplanlægning er det navnlig miljøvurderingslovens bestemmelser om strategiske miljøvurderinger (SMV), der finder anvendelse. Der kan dog også – navnlig i forbindelse med udarbejdelse af kommuneplantillæg for konkrete projekter – være krav om en vurdering af virkningerne på miljøet (VVM) af det konkrete projekt. Endelig kan der være krav om konsekvensvurderinger i forhold til påvirkning af Natura 2000-områder (habitatvurderinger) eller eventuelle beskyttede arter (bilag IV-arter og fugle).

¹² Det er ikke tilstrækkeligt, at en sådan forudsætning angives i lokalplanens redegørelsesdel eller i en VVM-redegørelse.

Når der udarbejdes en kommuneplan eller et kommuneplantillæg finder miljøvurderingslovens bestemmelser anvendelse. Det indebærer, at der som udgangspunkt vil være et krav om udarbejdelse af en *strategisk miljøvurdering (SMV)* forud for vedtagelse af planen, jf. miljøvurderingslovens § 3, stk. 1, nr. 1.¹³ I visse tilfælde er der dog alene krav om en indledende vurdering af, om planen vil kunne få en væsentlig virkning på miljøet (screening). Det gælder i situationer, hvor planen alene angår et mindre område på lokalt plan eller en mindre ændring i forhold til det eksisterende plangrundlag, jf. miljøvurderingslovens § 3, stk. 2. Når der er SMV-pligt skal den planlæggende myndighed udarbejde en miljørapport, der beskriver og vurderer den sandsynlige miljøpåvirkning af planen. Miljørapportens detaljeringsgrad afhænger af, hvor specifik den pågældende plan er.¹⁴ Miljørapporten skal sendes i høring hos offentligheden og berørte myndigheder med en høringsfrist på mindst 8 uger.

Kravene om udarbejdelse af en *VVM (Vurdering af Virkninger på Miljøet)* indtræder som udgangspunkt først i forbindelse med det konkrete vindmølleprojekt, dvs. i dansk praksis i forbindelse med udarbejdelse af en lokalplan. Hvis der i forbindelse med udarbejdelsen af en lokalplan ikke er lavet en SMV i forbindelse med kommuneplanlægning for det pågældende område, kan der være krav om samtidig udarbejdelse af en SMV og en VVM. Der er ifølge VVM-bekendtgørelsen obligatorisk VVM-pligt for vindmøller o. 80 m eller i grupper med mere end 3 møller. For mindre vindmøller må det konkret vurderes (screenes), om der kan være en væsentlig påvirkning af miljøet og dermed VVM-pligt. Når der er VVM-pligt skal der udarbejdes en VVM-redegørelse og meddeles en VVM-tilladelse. Forud for udarbejdelse af VVM-redegørelsen skal der indkaldes ideer og forslag fra offentligheden, jf. planlovens § 11g, stk. 2. Når den detaljerede VVM-redegørelse er udarbejdet, skal den fremlægges for offentligheden med en høringsfrist på mindst 8 uger. Herefter kan kommunen meddele en VVM-tilladelse til projektet. I en VVM-tilladelse kan der fastsættes nærmere vilkår for projektet, herunder krav om nedtagning af andre møller, nedlæggelse af boliger mv.

Såfremt en plan eller et projekt kan påvirke et Natura 2000-område finder habitatbekendtgørelsen anvendelse. Hvis en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område ikke på forhånd kan afvises, skal der ske en nærmere vurdering af konsekvenserne for de naturtyper og arter, som området er udpeget til beskyttelse for (habitatvurdering). Viser en sådan *habitatvurdering*, at en skade på lokaliteten ikke kan udelukkes, kan planen eller projektet ikke vedtages, jf. habitatbekendtgørelsens § 7. Tilsvarende gælder, hvis planen eller projektet kan ødelægge eller beskadige yngle- og rasteområder for de såkaldte bilag IV-arter, herunder flagermus, jf. habitatbekendtgørelsens § 11. Desuden skal det sikres, at planen eller projektet ikke vil medføre forsætlig forstyrrelse af fugle navnlig i yngletiden.

¹³ Vindmøller er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 4, pkt. 3 i).

¹⁴ I Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 30. juni 2014, j.nr. NMK-33-01663 og NMK-41-00157 (MAD2014.204) fandt nævnet, at miljørapportens generelle beskrivelser af natur- og miljøforhold ikke var tilstrækkelige og Sønderborg Kommunes temaplan blev ophævet som ugyldig af denne og andre grunde. I Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 7. juli 2011, j.nr. NMK-41-00023 (MAD2011.1761) fandt nævnet ikke grundlag for at tilsidesætte den strategiske miljøvurdering for en vindmølleplan i Ikast-Brande Kommune.

2. Kommuneplanlægning – udfordringer i praksis

Planloven (og vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen) opstiller en klar forudsætning om, at der udarbejdes en strategisk planlægning i form af udpegning af potentielle vindmølleområder i kommuneplanen. I praksis synes der imidlertid i stigende grad at være en række udfordringer forbundet med kommuneplanlægningen for vindmøller. Dels tyder det på, at der er en vigende politisk opbakning til kommuneplanlægning for vindmøller i flere kommuner, dels eksperimenteres der med forskellige modeller for strategisk planlægning i nogle kommuner. Det følgende er i det væsentlige baseret på en interview-undersøgelse blandt 56 kommuner, der er gennemført i forsommeren 2015.¹⁵ Der må derfor tages forbehold for, at der efterfølgende kan være sket ændringer, ligesom det også må bemærkes, at undersøgelsen er baseret på interviews med enkeltpersoner og ikke på en gennemgang af det faktisk foreliggende plangrundlag.

2.1. Vigende politisk opbakning

De fleste kommuner har en gældende kommuneplan eller temaplan, hvori der er udpeget mulige vindmølleområder. Der kan dog være ganske stor variation i sådanne udpegninger både med hensyn til antallet af udpegede områder og udpegningernes aktualitet. Eksempelvis varierer antallet af udpegede vindmølleområder i de undersøgte kommuner fra et enkelt område (f.eks. Favrskov og Odsherred) op til 10-12 områder (f.eks. Hjørring og Lolland). I nogle kommuner er det af forskellige årsager slet ikke anset for relevant at udpege vindmølleområder. Dertil kommer en række kommuner, hvor der tilsyneladende er en vigende politisk opbakning til den strategiske kommuneplanlægning for vindmøller.

Ifølge den foretagne interview-undersøgelse var kun et begrænset antal kommuner reelt i gang med en ny temaplanlægning for vindmøller i forsommeren 2015 (bl.a. Bornholm, Guldborgsund, Ikast-Brande, Lolland, Mariagerfjord og Tønder), mens der i andre kommuner blot var identificeret et behov for en ny plan og muligvis taget indledende skridt til en sådan planlægning (bl.a. Morsø, Randers, Samsø og Thisted).

En del af de eksisterende udpegninger af vindmølleområder er af ældre dato (2008/09), som i nogle kommuner er overført til 2013-kommuneplanen - eventuelt i reduceret omfang, hvor uaktuelle eller særligt upopulære udpegninger er taget ud (bl.a. Ringsted). Kun få kommuner vedtog en ny temaplan for vindmøller i forbindelse med 2013-kommuneplanerne (f.eks. Esbjerg, Frederikssund og Hjørring). En enkelt kommune oplyser, at der foretages en mere systematisk revision af vindmølleplanlægningen hvert fjerde år (Jammerbugt Kommune).

Efter det oplyste er der i mindst 14 kommuner så stor politisk uro omkring opstilling af vindmøller, at det er tvivlsomt, om der er opbakning til realisering af den strategiske planlægning eller til yderligere strategisk planlægning. I visse kommuner er forslag til nye temaplaner for vindmøller opgivet (bl.a. Holbæk, Roskilde og Vejen) eller udskudt med henvisning til færdiggørelse af den såkaldte sundhedsundersøgelse (bl.a. Køge og Ringsted) eller strategisk energiplanlægning (bl.a. Assens og Faaborg-Midtfyn). I nogle få kommuner er alle områder i den gældende planlægning udnyttet (bl.a. Billund, Kalundborg, Skive), men der er ikke nødvendigvis politisk interesse for udpegning af nye områder (f.eks. Billund).

¹⁵ Kommunerne blev kontaktet telefonisk og det lykkedes i 56 kommuner at få kontakt til en relevant person i forvaltningen (typisk en planlægger med ansvar for bl.a. vindmølleplanlægning).

Hertil kommer som nævnt et antal kommuner, hvor det af forskellige årsager ikke anses at være relevant at udpege vindmølleområder (bl.a. Albertslund, Ballerup, Brøndby, Dragør, Egedal, Fredensborg, Furesø, Greve, Gribskov, Helsingør og Hillerød).

Samlet set kan det på baggrund af undersøgelsen konstateres, at det i ca. 27 af de 56 kommuner enten ikke anses for relevant at udpege vindmølleområder¹⁶ eller at der kun er begrænset politisk opbakning til eksisterende eller ny strategisk planlægning for vindmøller.

2.2. Forskellige planlægningsmodeller

En række kommuner anvender en *traditionel "top-down" planlægningsmodel*, hvor der – evt. med hjælp fra Vindmøllerejseholdet – foretages en "negativ" screening af kommunens område baseret på GIS, dvs. en identifikation af potentielle vindmølleområder ud fra registrering af forskellige arealbindinger, hvor opstilling ikke er mulig. Afstandskrav til beboelse er som udgangspunkt en væsentlig "binding" ved udpegning af potentielle vindmølleområder. Ifølge Naturstyrelsens vejledning er der dog ikke noget til hinder for, at der planlægges for vindmøller nærmere nabobeboelse, såfremt beboelsen forudsættes nedlagt, f.eks. ved opkøb. En sådan forudsætning må senere indføres som betingelse for opstilling, f.eks. som vilkår i en VVM-tilladelse. Efter en screening vil der ofte blive foretaget en nærmere vurdering, herunder landskabsanalyse, og indsnævring af mulige områder, der herefter kan forelægges politikerne. I den politiske behandling kan der ske en yderligere indskrænkning i antallet eller omfanget af områder. Den endelige udpegning vil derfor ofte omfatte betydeligt færre (og evt. mindre) områder end resultatet af den "negative" screening. Den traditionelle planlægningsproces sikrer en stærk myndighedsstyring af vindmølleudbygningen, men noget tyder på, at den støder på en række udfordringer både i forhold til borgere og lokalpolitikere.

Nogle kommuner har derfor kombineret den traditionelle model med mere proaktive elementer eller eventuelt taget alternative planlægningsmodeller i brug. En kombination af den traditionelle model med mere *proaktive elementer* kan bl.a. ske ved inddragelse af muligheden for *opkøb og nedlæggelse af boliger i planlægningen*. Det gælder f.eks. Lolland Kommune, som ifølge det oplyste har truffet en politisk beslutning om, at boliger inden for en radius af 1 km fra hver vindmølle skal tilbydes opkøb. Udgangspunktet er samtidig, at nye møller ikke må have mere end to boliger inden for en radius af 1 km fra hver vindmølle. Sidstnævnte kan i realiteten svare til en generel skærpelse af de generelle afstandskrav, hvilket som nævnt ovenfor vil være i strid med vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen. Det gælder også generelle højdekrav, som navnlig fynske kommuner opererer med (bl.a. Faaborg-Midtfyn og Svendborg). Det må derfor ganske nøje overvejes, hvilke forudsætninger der kan opstilles i forbindelse med kommuneplanlægning for vindmøller. Udgangspunktet er, at der ikke kan ske generelle skærper af afstands- og højdekrav, mens der kan angives andre planlægningsmæssigt relevante forudsætninger for den efterfølgende opstilling af vindmøller.

Andre proaktive elementer kan være rettet mod en *tidlig og mere aktiv borgerinddragelse*, der kan kombineres med forskellige planlægningsmodeller. Eksempelvis er der i Guldborgsund Kommune arbejdet med tidlig og aktiv involvering af både borgere og politikere bl.a. i forbindelse med landskabsanalyser som grundlag for efterfølgende kommuneplanlægning. Erhvervsstyrelsen har i

¹⁶ Det kan ikke afvises, at de kommuner, der slet ikke har udpeget vindmølleområder er overrepræsenterede i undersøgelsen, idet disse kommuner hurtigt har kunnet besvare spørgsmålene.

samarbejde med bl.a. Aarhus Kommune udarbejdet en folder om netværksbaseret planlægning med udgangspunkt i vindmølleplanlægning.¹⁷

Nogle alternative planlægningsmodeller er præget af en "*bottom-up*" tilgang, hvor der i højere grad er taget udgangspunkt i indkaldelse af forslag fra opstillere mv., som kommunen derefter har vurderet og foretaget en udvælgelse af (bl.a. Jammerbugt, Ringkøbing-Skjern og Thisted). Der synes at være blandede erfaringer med en sådan model, bl.a. blev der i Thisted Kommune kun udpeget 2 områder ud af 28 foreslåede og der er betydelig modstand også i de udpegede områder. Ikke desto mindre oplyses det, at en ny plan formentlig også vil tage udgangspunkt i en indkaldelse af forslag til mulige vindmølleområder. Jammerbugt Kommune synes umiddelbart at have mere positive erfaringer med modellen, der sikrer en vis myndighedsstyring med vindmølleudbygningen. En anden kategori af alternative planlægningsmodeller er en bredere "zoner" frem for udpegning af yderligere vindmølleområde. Eksempelvis har Lemvig Kommune har i stedet valgt en zoneinddeling med områder, hvor vindmølleopstilling ikke vil være mulig (rød zone), områder hvor vindmølleopstilling kan overvejes (gul zone) og eksisterende vindmølleområder (grøn zone). Det er tvivlsomt, om en sådan variant med en meget bred udpegning af potentielle vindmølleområder opfylder planlovens krav til en vis præcision i udpegningen, selvom den kombineres med en mere specifik udpegning af eksisterende vindmølleområder. Modellen sikrer dog en vis strategisk politisk styring og skaber en vis sikkerhed både for borgere og opstillere i hhv. den røde og grønne zone.

En sidste kategori af alternative metoder er et egentligt *fravalg af strategisk planlægning* og i stedet ad-hoc stillingtagen til projekter efterhånden, som der kommer ansøgninger ind. I denne model bliver myndighedsstyringen af den samlede vindmølleudbygning i kommunen svag. Samtidig skabes der formentlig en større usikkerhed for borgerne i kommunen som helhed. Det må dog erkendes, at en sådan usikkerhed også eksisterer i kommuner med en strategisk udpegning, da udpegningen af vindmølleområder ikke hindrer, at der kan komme ansøgninger uden for udpegede områder.

2.3 Opsamling

Kommuneplanlægningen for vindmøller synes i praksis at være udfordret på flere fronter. Dels kan der i nogle kommuner konstateres en vigende politisk opbakning til kommuneplanlægning for vindmøller, dels er udpegningerne i flere kommuner af ældre dato og der ses kun i meget begrænset omfang eksempler på en mere systematisk revision af vindmølleplanlægningen. Hertil kommer, at den traditionelle "top-styrede" planlægning udfordres både af manglende politisk opbakning og af "virkeligheden", hvor forskellige vindmølleaktører afsøger mulighederne for opstilling af vindmøller forud for eller parallelt med den kommunale planlægning.

Det centrale spørgsmål er derfor, i hvilket omfang kommunerne reelt styrer vindmølleudbygningen i den enkelte kommune og hvordan der i givet fald bedst kan sikres en styring af vindmølleudbygningen. I de kommuner, hvor der er sket et egentligt fravalg af strategisk planlægning, men fortsat opretholdes mulighed for håndtering af konkrete ansøgninger, er der risiko for, at det reelt bliver vindmølleopstillerne, der kommer til at styre vindmølleudbygningen. Det kan også være tilfældet i kommuner, der opererer med brede zoner, som f.eks. Lemvig, selvom det her kombineres med en klar stillingtagen til, hvor der ikke kan ske opstilling af vindmøller og en mere specifik udpegning af eksisterende mølleområder. I realiteten er en sådan model imidlertid

¹⁷ Erhvervsstyrelsen, 2015: Netværksbaseret planlægning – med deltagelse af borgere og andre aktører.

ikke så forskellig fra standardmodellen, hvor der er udpeget specifikke vindmølleområder, men samtidig kan ansøges om opstilling uden for de udpegede områder og på ad-hoc basis udarbejdes plangrundlag herfor. De vanskeligheder, der er forbundet med den strategiske udpegning af potentielle vindmølleområder, afspejler i et vist omfang, at det naturligvis kan være vanskeligt at forudsige udviklingen, herunder til- og fraflytningsmønstre.

Løsningen synes imidlertid ikke at være at undlade strategisk udpegning af potentielle vindmølleområder i kommuneplanerne. Det antages her, at en strategisk styring af vindmølleudbygningen er hensigtsmæssig både ud fra samfundsmæssige hensyn (udnyttelse af vindressourcer, koordinering af arealanvendelsesinteresser mv.) og af hensyn til borgere og vindmølleopstillere, der kan opnå en vis grad af forudsigelighed gennem en forudgående strategisk planlægning. Det må dog betones, at kommuneplanlægningen til enhver tid kan ændres og derfor vanskeligt kan være forbundet med en egentlig investeringssikkerhed i forhold til opstilling af vindmøller. Meget afhænger derfor af det til enhver tid siddende byråd.

Det hindrer dog ikke, at der er behov for en grundig diskussion af behovet for og karakteren af strategisk kommuneplanlægning for vindmøller. Samtidig kan der være behov for, at der sker en tilpasning af de eksisterende retlige rammer eller at der eventuelt tages nye virkemidler i brug, som kan spille sammen med eller eventuelt styrke den kommunale planlægning. Et eksempel på sidstnævnte kunne være at overveje samspillet med den kommunale planlægning i forskellige udbudsmodeller.

3. Kommunal planlægning for vindmøller og udbudsmodeller

Ifølge EU Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 skal driftsstøtte til vedvarende energi fra 1. januar 2017 som hovedregel ydes efter en udbudsprocedure. Der kan dog ydes støtte uden afholdelse af udbud for vindenergianlæg med en installeret elkapacitet på 6 MW eller seks produktionsenheder. Selvom det vil være muligt at undgå udbud for små vindmølleprojekter, må det formodes, at der vil blive etableret en udbudsordning for landbaseret vindenergi i Danmark senest ved udløb af den gældende støtteordning i februar 2018. Det vil i givet fald være nødvendigt at overveje, om og hvorledes en sådan udbudsordning kan indgå i et samspil med den kommunale planlægning for vindmøller – både kommune- og lokalplanlægning.

EU-retten sætter visse rammer for statslige støtteordninger. Udgangspunktet ifølge Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) art. 107 er, at statsstøtte er forbudt, da det kan forandre konkurrencevilkårene i det indre marked og påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne. Statsstøtte kan dog under visse omstændigheder anses for at være forenelig med det indre marked. Det vil navnlig være tilfældet, hvis støtteforanstaltningens positive virkninger med hensyn til realisering af et mål af fælles interesse opvejer dens potentielt negative virkninger for samhandel og konkurrence.

Det er som udgangspunkt EU Kommissionen, der gennem en godkendelsesordning tager stilling til, om en støtteordning er forenelig med det indre marked. EU Kommissionen har med sine retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 angivet de kriterier, der vil blive lagt vægt på ved godkendelse af støtteordninger under statsstøttereglerne. Hovedkriteriet for driftsstøtte til vedvarende energi er som nævnt, at støtten ydes efter en udbudsprocedure. Det

fremgår af retningslinjerne, at udbudsproceduren skal ske på basis af klare, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier. Kravet om ikke-diskriminerende støttekriterier indebærer, at kriterierne hverken direkte eller indirekte må indebære nogen form for nationalitetsbegrundet diskrimination. Det kan bl.a. begrænse mulighederne for som en del af udbudskriterierne at indføre krav om lokalt ejerskab el.lign. Det fremgår udtrykkeligt af Kommissionens retningslinjer, at udbudskravene ikke berører medlemsstaternes mulighed for at tage hensyn til overvejelser vedrørende fysisk planlægning, f.eks. ved at kræve byggetilladelser forud for deltagelse i udbudsproceduren. Det er imidlertid ikke klart, hvad det i praksis kan betyde for samspillet mellem fysisk planlægning mv. og en udbudsordning.

Overordnet set kan man forestille sig to forskellige udbudsordninger i form af 1) et stedfæstet projektudbud eller 2) et ikke-stedfæstet åbent udbud. Den stedfæstede udbudsmodel kendes fra de store havmøller, hvor udbuddet er knyttet til en bestemt lokalitet og typisk også en maksimal kapacitet.

Et *stedfæstet udbud* forudsætter en forudgående (fysisk) planlægning i form af udpegning af vindmølleområder, hvor der kan iværksættes et udbud. En væsentlig forskel mellem havmøller og landmøller er imidlertid rådighed over de pågældende arealer. På havet gælder Statens Højhedsret og der eksisterer ikke privat ejendomsret på søterritoriet. På land vil alle arealer være undergivet ejendomsret og enten være privat eller offentlig ejendom. Spørgsmålet om rådighed over arealerne vil derfor blive centralt ved etablering af en stedfæstet udbudsordning på land. Det må anses for usandsynligt, at der vil kunne iværksættes et udbud for nærmere angivne landarealer uden en forudgående sikring af rådighed og dispositionsret for udbyderen. Det offentlige kan sikre sig rådighed over privatejede arealer på forskellig vis. Eksempelvis kan der indgås aftaler med lodsejerne om adgang til opstilling af vindmøller og en sådan aftale kan med ejerens samtykke tinglyses som en servitut på ejendommen. Alternativt kan der ske opkøb af arealer i frivillig handel eller der kan ske tvangsmæssig afståelse i form af ekspropriation. Ekspropriation forudsætter, at betingelserne i Grundlovens § 73 er opfyldt. Der skal der være en udtrykkelig lovhjemmel – eksempelvis kan kommunalbestyrelsen ekspropriere med hjemmel i planlovens § 47 til virkeliggørelse af en lokalplan. Desuden skal ekspropriation ske mod fuld erstatning og være påkrævet af hensyn til almenvellet. Hensynet til almenvellet fortolkes normalt som et krav om, at ekspropriation skal tjene samfundshensyn. Udbygning med vedvarende energi kan formentlig betegnes som et samfundshensyn. Der gælder dog også et nødvendighedskrav, dvs. at nødvendigheden af indgrebet nøje må vurderes i forhold til det tilsigtede formål. Såfremt ekspropriation sker til fordel for private (opstillere) skærpes kravene til begrundelse for og nødvendighed af ekspropriation.

Anvendelse af en stedfæstet udbudsmodel forudsætter også stillingtagen til forholdet mellem statslige og kommunale myndigheder. Det kan f.eks. overvejes, om den forudgående planlægning i form af udpegning af vindmølleområder til udbud på land skal være en statslig eller kommunal planlægning. Endvidere kan det overvejes, om der skal være tale om et statsligt eller eventuelt et kommunalt udbud. Endelig må det overvejes, hvilke udbudskriterier der kan eller skal opstilles for stedfæstede udbud, herunder om der skal være tale om et sæt ensartede statsligt fastsatte kriterier eller om der skal være mulighed for lokale variationer i forhold til de enkelte udbud. Samlet set vil der være en betydelig kompleksitet forbundet med en stedfæstet udbudsmodel for vindenergi på land. Hertil kommer, at samspillet mellem stedfæstede udbudsordninger og anden arealrelateret lovgivning, bl.a. krav om konsekvensvurderinger, rummer en række udfordringer både på land og hav, herunder i forhold til behov for eventuelle supplerende konsekvensvurderinger efter et udbud.

Den anden model med et *ikke-stedfæstet åbent udbud*, f.eks. i form af et statsligt udbud af støtte til en vis maksimal kapacitet eller et maksimalt beløb, er principielt uafhængig af den fysiske planlægning og anden arealanvendelseslovgivning. I en sådan model vil udbudsordning og den arealrelaterede planlægning og lovgivning kunne fungere som separate spor. Der kan dog være behov for at overveje de tidsmæssige aspekter, f.eks. med henblik på at sikre, at der ikke gennemføres en planlægnings- og tilladelsesproces uden at der er en vis sandsynlighed for, at der også kan opnås støtte til projektet i et udbud. Der må her tages højde for, at planlægnings- og tilladelsesprocesser kan være ganske langvarige, herunder med mulig klagesagsbehandling.

Selvom den åbne udbudsmodel principielt kan gennemføres uafhængigt af planlægning og anden areallovgivning, kan det imidlertid overvejes, om der kan eller skal fastsættes udbudskriterier, der på forskellig vis kan understøtte planprocessen eller medvirke til at fremme lokal opbakning til vindmølleprojekter. Eksempelvis kunne det overvejes, om støtten skal differentieres til fordel for vindenergi, der opstilles i områder, der på forhånd er udpeget som potentielle vindmølleområder i kommuneplanen. Et sådant udbudskriterium kunne muligvis understøtte den strategiske udpegning af vindmølleområder i kommuneplanen og dermed den kommunale styring af vindmølleudbygningen. Om det er tilstrækkeligt til at fremme lokalpolitisk opbakning til den kommunale vindmølleplanlægning er dog ikke givet. Der vil formentlig også være behov for tilpasninger af rammerne for den kommunale planlægning.

Andre eksempler på udbudskriterier kunne angå lokalt ejerskab, f.eks. ved en differentiering af støtte eller eventuelt ved særskilte udbud til lokalt forankrede vindmølleprojekter. Om udbudskriterier kan bruges til at fremme lokalt ejerskab til vindenergi forudsætter en nærmere EU-retlig analyse. Problemet knytter sig til kravet om, at udbudskriterierne ikke må være diskriminerende. Som udgangspunkt vil kriterier om lokalt ejerskab, herunder også blot en vis andel af lokalt ejerskab, kunne betragtes som diskriminerende. Det kan dog næppe på forhånd udelukkes, at EU Kommissionen vil være villig til at overveje, om f.eks. særskilte puljer af begrænset omfang kan være forenelige med det indre marked, såfremt det kan sandsynliggøres, at lokalt ejerskab kan fremme udbygningen med vindenergi, herunder også støtte den kommunale planproces.

Referencer

Anker, H.T. (2013), Planloven. Kommenteret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Anker, H.T. & Jørgensen, M.L. (2015), Mapping of the legal framework for siting of wind turbines – Denmark, IFRO Report no. 239, University of Copenhagen

Boon, T.E. & Reimer, T. (2015), Blæst om demokratiet, Momentum nr. 2, 2015 s. 28-31

Concito (2011), Langsigtet vindmølleplanlægning i kommunerne

Erhvervsstyrelsen (2015), Netværksbaseret planlægning – med deltagelse af borgere og andre aktører

Naturstyrelsen (2015), Vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller

Naturstyrelsen (2012), Rapport om fremtidens planlægning for vindmøller på land. Afrapportering fra arbejdsgruppe om vindmølleplanlægning

Reimer, Tine (2014), Same turbines, different perceptions – how networks, norms and trust influence wind turbine acceptance. A case study of the wind turbine planning in Lemvig Municipality, Master Thesis, Faculty of Science, University of Copenhagen